

Parte I

A Parte I tem o objetivo de apresentar duas dimensões do conceito de prevenção: o discurso e a prática. No Capítulo 1, pretende-se demonstrar como tem se desenvolvido o processo de consolidação do conceito entre profissionais e acadêmicos. Com o Capítulo 2, busca-se oferecer diferentes exemplos de preventores internacionais que, nos últimos 15 anos, se apropriaram do conceito de prevenção em seus discursos e, dessa forma, contribuíram para a produção do conhecimento sobre prevenção. No Capítulo 3, ainda na Parte I, fica evidente a dificuldade de se modificar a estrutura organizacional de tais atores, de modo a incorporar o discurso e a facilitar sua implementação. Ainda assim, é possível encontrar diversos exemplos de atores internacionais que tenham obtido um certo grau de sucesso na adaptação de seu desenho institucional, com a criação de fundos, centros de pesquisa, equipes especializadas, etc., voltados para a interpretação de “prevenção” predominante no discurso daquele ator.

Inicia-se o Capítulo 1 com a evolução do conceito realista de “gestão de crises”, passa-se por suas releituras acadêmicas das décadas de 1960 e 1970, alcança-se o conceito de “prevenção de conflitos” do início dos anos 1990 para, então, concluir com a modificação do conceito ao longo da década de 1990. É relevante notar que, atualmente, há pouco consenso entre o que tem sido produzido sobre prevenção tanto na academia como entre profissionais. Os autores tendem a concordar com a *idéia* de que “prevenir é melhor do que remediar” e, em *termos conceituais*, identifica-se uma direção mais ou menos comum somente em relação ao potencial da prevenção estrutural e multissetorial para aumentar as chances de sucesso das medidas preventivas. Como deverá ficar claro ao final dos Capítulos 1 e 2, não parece haver um consenso em relação ao termo empregado para abordar o assunto e, menos ainda, em relação ao tipo de fenômeno da realidade sócio-política que tem sido denominado de “prevenção”. A falta de consenso e, às vezes de diálogo, dificulta a implementação do discurso na prática, sendo este o objeto do Capítulo 3.

No Capítulo 3, faz-se uma análise – mais em extensão, menos em profundidade – dos atores internacionais que tiveram suas estruturas alteradas com a finalidade de *incorporar* o discurso de prevenção entre os seus objetivos, procedimentos e regras. Ao longo da década de 1990, foram poucos os atores que tiveram seu desenho institucional efetivamente modificado pelo discurso de prevenção. Entre os que sofreram alguma modificação, são variados os graus de alteração e a tentativa de homogeneizá-los em categorias rígidas não auxiliaria a compreensão da riqueza do tópico analisado. Com isso, preferiu-se estruturar o capítulo a partir dos mais proeminentes exemplos de mudanças institucionais, dando-se destaque à existência de mecanismos criados ou alterados no âmbito de tais atores com a finalidade específica de lidar com a prevenção.

1

Prevenção de conflitos: um conceito em consolidação

“— Quando *eu* uso uma palavra – disse Humpty Dumpty num tom escarinho – ela significa exatamente aquilo que eu quero que signifique ... nem mais nem menos.

— A questão – ponderou Alice – é saber se o senhor *pode* fazer as palavras dizerem coisas diferentes.

— A questão – replicou Humpty Dumpty – é saber quem é que manda. É só isso”
(grifos no original).

(Lewis Carroll, *Alice Através do Espelho*, Cap. 6.
Editoras Fontana/Summus, 1977 - original de 1872)

1.1

O atual conceito de prevenção

O conceito de “prevenção de crises”, e não propriamente o de “prevenção de conflitos”, é debatido com mais afinco por acadêmicos de relações internacionais e ciências afins a partir da Segunda Guerra Mundial. Nessa época, por causa da Guerra Fria, as principais discussões envolviam estratégias e elementos caros aos realistas, em que os mecanismos eram menos de prevenção, e mais de manutenção do *status quo*, incluindo alternadamente o equilíbrio de poder e a distensão como formas de administrar o sistema internacional e manter a situação de não-guerra. O objetivo maior era o de evitar que tais crises se transformassem em confronto direto entre as superpotências, fosse com armas convencionais, fosse com armas nucleares (Emma Stewart 2003:3-4). A violência internacional não-nuclear era essencialmente *interestatal* e as dimensões intelectual e política estiveram dominadas pela percepção de que o confronto armado seguia uma dinâmica própria, e de que seu início era praticamente inevitável.

No que se refere à questão nuclear, os acadêmicos da época debatiam meios de reduzir o número de armamentos e sugeriam maneiras de se aumentar o contato, a troca de informação e, conseqüentemente, o nível de confiança entre as superpotências para, com isso, minimizar a ameaça nuclear (*Carnegie*

Commission on Preventing Deadly Conflict – CCPDC 1997:119). O argumento dominante era o de que a guerra nuclear, sim, deveria ser evitada porque o armamento atômico simplifica as estimativas dos resultados devido às especulações sobre a enormidade da destruição (Fred Charles Iklé 1991:107).

Nesse contexto de gestão de crises, a expressão “diplomacia preventiva” começa a ser empregada oficialmente em 1960, pelo então secretário-geral da ONU, Dag Hammarskjöld, na tentativa de justificar o papel das Nações Unidas em um mundo de superpotências. Segundo ele, em discurso na Assembléia Geral, a diplomacia preventiva seria adotada pela ONU e seus representantes para administrar crises localizadas, de maneira a evitar que novos conflitos se transformassem em *proxy wars*¹ pelas duas superpotências. Por outras palavras, a preocupação com a prevenção alcança o nível governamental, mas se mantém limitada a operações de curto prazo e curto alcance.

Também na década 1960 recebe maior destaque na academia o campo de estudo relacionado aos estudos sobre guerra e paz. Os fenômenos e as discussões que se resumiam a “gestão de crises” passam a incorporar elementos de *prevenção* a partir do aparente sucesso em lidar com a crise dos mísseis de Cuba (1962) e, sobretudo, após o estabelecimento da *détente*, quando as superpotências optam por estabelecer uma relação de conveniente cooperação devido à necessidade de coexistência. Assim, a nova abordagem relacionada à “prevenção de crises” envolve um prazo mais longo que a simples atenção *durante* ou na *iminência* de uma crise, mas os instrumentos não são aprofundados uma vez que não visam a lidar com a *causa* do problema.

A onda de estudos e publicações do pós-Segunda Guerra Mundial traz à baila pesquisadores como Quincy Wright, Lewis Richardson e Kenneth Boulding, cujos argumentos rejeitam a idéia de prevenção de guerra via dissuasão e corrida armamentista e, em seu lugar, defendem a prevenção por meio da informação, da criação de mecanismos e sistemas globais de aviso prévio e da reorganização das relações internacionais (Stewart 2003:5, Miall *et alli* 2005:42-43/95).

A pesquisa para a paz defende argumentos semelhantes aos da pesquisa sobre conflitos, e seu processo de institucionalização tem início em 1960, quando

¹ As *proxy wars* envolvem a utilização de terceiros como substitutos e/ou aliados de partes mais poderosas. Durante a Guerra Fria, as superpotências apoiavam e manipulavam a agenda de partes locais e, assim, não provocavam o confronto direto, o que poderia levar à guerra total.

Johan Galtung propõe a criação do *Peace Research Institute of Oslo* (PRIO)² dentro da Universidade de Oslo, Noruega. Na mesma época, são criadas instituições similares, para o estudo da guerra e/ou da paz, nas universidades inglesas de Lancaster e Bradford, e em universidades norte-americanas, como as de Nova Iorque e Michigan (Ian M. Harris, Larry J. Fisk e Carol Rank 1998). São produzidas e disseminadas na Europa e nos Estados Unidos idéias que tornam mais ampla a análise dos conflitos, incluindo no debate questões relacionadas a direitos humanos e a justiça, no mesmo tom dos movimentos pacifistas e anti-nucleares dos anos 1970 e 1980 (Stewart 2003:6).

O fim da Guerra Fria e a redução da ameaça nuclear – que se mostrou temporária – contribuem para a criação de um contexto favorável à prevenção no início dos anos 1990, com os seguintes elementos: (i) o descongelamento do Conselho de Segurança e o otimismo em relação à ação coletiva; (ii) o avanço dos meios de comunicação e da tecnologia da informação; e (iii) o fortalecimento da opinião pública e a decorrente pressão político-normativa exercida por entidades não-governamentais nacionais e internacionais (ICISS 2001b:29, Stewart 2003:6, Elizabeth Cousens 2004:103). A urgência e o desejo moral de evitar a violência em massa são inseridas na agenda da única organização que se pretende universal (ONU) e de certas organizações regionais de segurança. Ainda no início da década de 1990, com o objetivo de sofisticar o conhecimento produzido, o conceito foi incluído em alguns círculos acadêmicos de relações internacionais que analisavam estratégias debatidas por profissionais (John Stephen Moolakkattu 2005:1, Marianne de Kwaasteniet 1999:5).

É assim que no imediato pós-Guerra Fria o conceito ganha novo interesse e nova roupagem graças às organizações intergovernamentais e não-governamentais. O documento-chave para essa nova abordagem é a *Agenda para a Paz*, de 1992, do Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, elaborado a partir da demanda do Conselho de Segurança. Na Europa, a liderança é exercida pela Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), que é institucionalizada e tem seus objetivos expandidos no início da década de 1990 para se tornar a principal organização europeia de prevenção. Ao longo dos anos,

² Hoje, denominado *International Peace Research Institute, Oslo* (www.prio.no).

o discurso da prevenção alcança organizações regionais e não-governamentais, como se pretende demonstrar com detalhes nos próximos capítulos.

Na agenda *acadêmica* de segurança, o assunto só é discutido com afinco depois da *Agenda para a Paz*, mas seu debate nos termos contemporâneos tem início em abril/1989, quando o acadêmico e profissional John Burton enfatiza a necessidade de se voltar para a prevenção, o que significaria remover as causas e promover as condições que eliminem o contexto de um conflito violento. Burton também dá início ao questionamento sobre a utilização da palavra *prevenção*, que não seria a mais adequada para designar o fenômeno devido à forte relação semântica, política e normativa com a contenção e gestão de crises por meio da deterrência e da coerção (John Burton 1989:2).

A ausência de uma palavra apropriada também preocupa autores como Johan Galtung, para quem a expressão “prevenção de conflitos” é tradicional do sistema de Estados modernos (Galtung 1999). A necessidade de encontrar uma palavra ou expressão que refletisse a dinâmica das medidas designadas a evitar a complexa violência contemporânea gerou a reinterpretação de conceitos já explorados durante a Guerra Fria, como a *diplomacia preventiva*, além da utilização de neologismos – como *segurança preventiva* (Peter Wallensteen 1998:9), *transformação de conflitos* (John Paul Lederach 1995, Cordula Reimann 2001) e expressões de difícil tradução como *conflict prevention* (Burton 1989) e *preventive statecraft* (Bruce W. Jentleson 2003).

A despeito das credenciais dos autores e de sua “autoridade no assunto”, tais adaptações praticamente não foram incorporadas por outros autores, o que contribui para a falta de diálogo e de consenso sobre não apenas a palavra a ser utilizada, mas também sobre a *definição* de prevenção e a conseqüente dificuldade em fazer com que um conceito contestado seja politicamente implementável e analiticamente viável (Stephen John Stedman 1995). Ou seja, se por um lado a proliferação de publicações sobre o tema na década de 1990 reflete a diversidade e auxilia a sistematização do conhecimento produzido por profissionais, por outro lado, as palavras empregadas dificilmente eram as mesmas, o que levou e ainda leva a imprecisões no debate e a errôneas interpretações por parte dos tomadores de decisão (Stewart 2003:14).

A despeito da imprecisão das palavras empregadas e de suas definições, três aspectos da prevenção parecem estar perto do consenso:

- (i) o debate sobre a necessidade de impedir a violência em massa, que é justamente o argumento central da idéia de prevenção;
- (ii) a partir da publicação do Relatório da *Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflicts*, em 1997, também caminha para o consenso a distinção entre duas estratégias de prevenção, designadas pela Comissão de *prevenção estrutural e prevenção operacional* (Capítulo 1, item 1.3); e
- (iii) a abordagem *multissetorial* do problema, devido à abundância de causas e a conseqüente exigência de variados instrumentos para lidar com a complexa dinâmica da violência contemporânea (Capítulos 2 e 3).

Aspectos relacionados aos dois últimos elementos são levantados por autores preocupados com a eficácia da ação preventiva: afirma-se que as chances de sucesso da ação são maiores quando a prevenção é *estrutural e multissetorial* – premissa também adotada nesta tese (Lund 1996:169 e 2004:123, ICISS 2001:37/43, Reimann 2001:6, Miall *et alli* 2005:109). O ponto será retomado mais adiante.

Em suma, pode-se argumentar que os elementos consensuais no debate atual envolvem a *estratégia de prevenção* (prevenção estrutural e operacional), de maneira a considerar também medidas de longo prazo, e o *sujeito da prevenção* (*abordagem multissetorial*), com demandas de autores renomados pela inclusão de outros preventores não restritos à alta política (ICISS 2001b:37). As questões mais contestadas, por sua vez, dizem respeito ao *objeto da prevenção* (item 1.2).

No que se refere às publicações sobre prevenção no pós-Guerra Fria, apesar das diferenças substanciais entre acadêmicos e profissionais, nem sempre é possível identificar o que é produzido pela academia e o que é publicado por profissionais. De fato, os principais estudiosos da área lidam com elementos provenientes tanto da dimensão acadêmica *como também* da prática e, por conseqüência, rechaçam as tentativas de serem enquadrados em uma classificação específica, seja como acadêmicos ou como *practitioners*, sob o argumento de que o trabalho produzido não se encaixaria em uma única dimensão (Reimann 2001:1). Vale ainda ressaltar que, embora na década de 1990 o conceito de prevenção tenha recebido mais atenção de intelectuais e de profissionais, a quantidade de publicações nesse período não foi linear devido a acontecimentos políticos na esfera internacional: em meados da década de 1990, por exemplo, não

há tantas publicações sobre o tema como no início e no fim da mesma década. Os fracassos em evitar o genocídio em Ruanda (1994) e a limpeza étnica na Bósnia (1995), apesar dos avisos de que a violência indiscriminada era iminente, juntamente com a intervenção humanitária da OTAN no Kosovo (1999), cujo caráter humanitário foi questionado por alguns autores, contribuíram para uma nova onda de publicações a partir de 1999 (Stewart 2003:7), seguida de temporária suspensão em 2001/2002³. Pamela Aall, por exemplo, afirma que no imediato pós-11 de setembro, as dificuldades já existentes quanto ao discurso e à implementação são potencializadas pela luta contra o terror, em um contexto onde “não se fala mais em prevenção de conflitos”. Por isso, continua Aall, atores internacionais até então envolvidos com a prevenção estariam voltando a ser *reativos* ao conflito violento (Pamella Aall 2004). De qualquer maneira, não se pode deixar de destacar o novo aumento do número de publicações nos últimos cinco anos, a partir de 2003, sinalizando que o conceito continua em discussão. A criação e a reforma de mecanismos preventivos em organizações internacionais a partir de 2001, como é o caso da União Européia, também evidenciam que o debate não terminou, apesar dos limites políticos, financeiros e normativos que a agenda monotemática de terrorismo impõe à eficácia das medidas de prevenção.

Na área específica de segurança internacional, a maioria dos analistas dá preferência à *resolução* de conflitos armados, com baixa atenção à *prevenção*. Em relação ao que existe voltado para a resolução de conflitos, são poucos os centros de pesquisa e as universidades que se dedicam ao estudo da prevenção. Também são relativamente poucos os acadêmicos que prestam serviços de consultoria para entidades governamentais ou instituições de coleta e análise de avisos prévios (Marc Cogen 2004:231). Além da maior dedicação a temas sobre guerra/paz e sobre *resolução* de conflitos, aquilo que se produz sobre prevenção nem sempre é expressamente identificado como tal (Lund 2004:121). Por fim, vale ainda destacar que a maioria das publicações da área envolve estudos de caso ou reflexões ontológicas, havendo pouca análise crítica sobre o presente estado da pesquisa de prevenção (Karin Aggestam 2003:12).

Pelo exposto, percebe-se que o debate da prevenção não está inserido na agenda de segurança internacional. Políticos e acadêmicos não reconhecem o

³ Essas informações foram deduzidas pela autora a partir do número de publicações (livros,

conceito de prevenção como prioridade estratégica devido à falta de consenso em relação à terminologia e, sobretudo, em relação ao que é uma ação preventiva, também problemática já que a natureza de uma abordagem preventiva nem sempre é compatível com a estrutura do sistema internacional (Stewart 2003:8). Além disso, o conhecimento acadêmico em relação à prevenção está sub-explorado, embora fosse pertinente fazê-lo por causa da capacidade analítica dos acadêmicos de decifrar as causas e a dinâmica dos conflitos contemporâneos, atreladas às teias sociais, culturais, políticas e econômicas do pós-Guerra Fria.

Uma análise cuidadosa de informações políticas, dentro de pouco tempo, é essencial para a eficácia da tomada de decisão, sobretudo na área de prevenção. John Burton argumenta que a liderança política não pode se basear em previsões infundadas ou mal analisadas, e que, por isso, existe uma responsabilidade e um papel inquestionáveis da academia em colaborar através de sua visão crítica da realidade (Burton 1989:12). Elisabeth Cousens sustenta haver uma *responsabilidade social* por parte da academia em desempenhar um papel mais pró-ativo na prevenção da violência, com o apoio financeiro e político de instituições regionais, a exemplo da União Européia (Cousens 2004:228). Galtung, por sua vez, sustenta que o foco apenas na *resolução* de conflitos armados torna problemáticos alguns “intelectuais de relações internacionais por seu papel enquanto legitimadores da violência, i.e., enquanto instrumentos da violência cultural” (Galtung 2000:869)⁴. Nesse sentido, vê-se que alguns acadêmicos fazem uma análise crítica acerca do papel, por vezes subdimensionado, que podem desempenhar na prevenção.

A relevância da academia para a produção e disseminação de idéias e análises sobre as mudanças inerentes ao pós-Guerra Fria também foi ressaltada por Boutros Boutros-Ghali em sua *Agenda for Democratization*, de 1996:

§ 93: “Nesse momento de profunda mudança, a academia, incluindo universidades, institutos de pesquisa e centros de políticas públicas, tem cada vez mais relevância nas questões internacionais por colaborar em desmistificar as dimensões da mudança e por construir uma plataforma intelectual sobre a qual serão construídos os futuros esforços”⁵.

capítulos e artigos) sobre prevenção entre os anos de 1999 e de 2005.

⁴ Tradução livre de: “More problematic are IR intellectuals taking over the role as legitimizers of violence; i.e., as carriers of cultural violence” (Galtung 2000:869).

⁵ Tradução livre de: “At this time of profound change, academia, including universities, research institutes and public policy centres, has taken on increased importance in world affairs by

O conceito de prevenção trespassa o debate acadêmico-profissional para alcançar também o *discurso* de profissionais, tanto de governos como de organizações intergovernamentais, sob orientação de acadêmicos ou não. Alguns atores governamentais começam a incluir no discurso oficial argumentos morais vinculados à prevenção de conflitos, devido à conveniência política de tal discurso e também à pressão existente por parte da sociedade civil organizada para que tais atores assumam maior responsabilidade em relação à prevenção (Cogen 2004:228). A participação de profissionais no debate sobre prevenção, apesar de ser enriquecedora devido à pluralidade de opiniões, termina por inserir diferentes abordagens e elementos a um já indefinido conceito, o que dificulta o diálogo e prejudica a coordenação entre atores de prevenção. Nesse sentido, a prevenção recebe o *status* de prioridade no discurso mas nem sempre o mesmo acontece na implementação, sendo inegável a existência de uma “lacuna entre as posições verbais e o apoio político e financeiro voltado para a prevenção”⁶ (*Relatório Brahimi* 2000).

Em suma, a prevenção não é totalmente evidente na agenda de segurança por três motivos: (i) o conceito de prevenção não é amplamente enquadrado enquanto prioridade política ou estratégica (ou seja, mantém-se o debate no nível da prioridade moral), o que dificulta sua inserção na agenda de determinados círculos de acadêmicos e de políticos; (ii) o papel dos intelectuais na área de prevenção é subestimado; e (iii) há diversos limites no atual diálogo entre intelectuais e tomadores de decisão. Enquanto tais obstáculos não são superados, dificilmente o conceito conseguirá mais espaço no meio acadêmico e profissional.

1.2 O objeto da prevenção

Até o fim da Guerra Fria, a idéia de evitar conflitos envolvia elementos essencialmente realistas, como a balança de poder e a dissuasão, e estava restrita à

helping to uncover the dimensions of change and to construct an intellectual platform upon which future efforts may be built” (*Agenda for Democratization*, A/51/761, de 20.12.1996).

⁶ Tradução livre de: “(...) gap between verbal postures and financial and political support for prevention” (Report of the Panel on United Nations Peace Operations, *Brahimi Report*, 2000, §33. Disponível em: <http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs/part2.htm>. Acesso em: 05 jan. 2007.

manutenção da segurança e à sobrevivência nacional das unidades formadoras do sistema de Estados. Com o fim da lógica estática da bipolaridade, as idéias relacionadas à prevenção tomam nova forma e começam a ser readaptadas à medida que a percepção sobre a natureza dos conflitos passa por transformações substanciais. As *guerras do 3º tipo* ou *novas guerras*, chamadas de *conflitos contemporâneos* nesta tese, têm como sua mais recorrente característica a natureza *intraestatal*: nesse sentido, não se questiona a relação entre Estados, mas sim as características do próprio Estado (Kalevi J. Holsti 1996:37; ver também Mary Kaldor 1999; Ted Robert Gurr 2000; Christian P. Scherrer 2002:15). Tais conflitos, em sua maioria, não se limitam a áreas rurais ou urbanas nem se restringem ao território de um único Estado e, por causa disso, envolvem um número cada vez maior de civis (vítimas e opressores): estima-se que os civis representem cerca de 80-90% dos mortos (PNUD 2002:16). São geralmente conflitos de longa duração devido à ausência de objetivo militar específico, à juventude alienada, ao fácil acesso a armas e munições, à infra-estrutura doméstica comprometida e discriminatória e à dependência das elites do recurso militar para manter a legitimidade de seu governo (Eugenia Date-Bah 2003:3-5).

As causas estruturais e imediatas dos conflitos contemporâneos são variadas, assim como as demandas das partes, o que já tem sido explorado pela literatura de segurança internacional (Kumar 1975:168, Lund 2004:123). Apesar de terem suas especificidades, a maioria dos conflitos contemporâneos tende a compartilhar certas causas e características que podem levar à violência, dentre as quais as mais recorrentes são as seguintes, de acordo com o relatório final da *Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict* (CCPDC 1997:29):

- (i) Estados fracos, falidos ou corruptos;
- (ii) regimes opressores ou ilegítimos;
- (iii) discriminação acirrada contra grupos específicos;
- (iv) ação política de grupos ou indivíduos com mensagens hostis;
- (v) heranças do colonialismo político e econômico da Guerra Fria;
- (vi) mudança repentina e radical na política ou na economia;
- (vii) escassez de recursos naturais;
- (viii) disponibilidade de armas e munições em grande quantidade; e
- (ix) rivalidades e disputas regionais.

As questões acima mencionadas são geralmente categorizadas pela literatura como *governabilidade* e *desenvolvimento humano*, ambas sendo ressaltadas como causas profundas ou estruturais de um conflito de interesses com potencial para violência (ICISS 2001b:38, CCPDC 1997:69). Estudos de caso demonstram que a corrupção, a falta de transparência e a ausência de sistemas jurídico e legal apropriados, entre outros, são fatores relevantes para o início da violência armada. Se essas estão entre as causas estruturais da violência armada, então os instrumentos internacionais para lidar com elas têm sido cada vez mais voltados para a promoção da “boa governabilidade” enquanto aspecto central de políticas de assistência ao desenvolvimento (ICISS 2001b:38). Assim, governos e organizações internacionais, em suas políticas voltadas para o desenvolvimento de terceiros países, passaram a englobar não apenas medidas de assistência técnica, como tradicionalmente faziam, mas também reformas judiciais e da polícia, estímulos à descentralização, criação e/ou fortalecimento de representantes da sociedade civil, entre outras (ICISS 2001b:38). Por sua vez, certas ONGs de desenvolvimento, apolíticas por natureza, passaram a incorporar em suas atividades questões relacionadas à prevenção e à resolução de conflitos, a partir de uma abordagem conhecida por *do no harm* (Mary B. Anderson 1999).

As críticas a essa relação sustentam que o conceito teria se tornado amplo demais e, com isso, seria inaplicável. Isso faz com que esforços de prevenção não sejam concentrados naquilo que Michael Lund chama de “essência” do conceito (Lund 1996b:35). Segundo ele, embora várias dessas condições sócio-econômicas, políticas e psicológicas sejam identificadas como *causas estruturais* da violência, elas não necessariamente produzem a violência, ou seja, o nexos causal nem sempre existe. Além disso, medidas voltadas à promoção de um rápido desenvolvimento sócio-econômico podem desestabilizar uma sociedade e, assim, aumentar as chances de eclosão do conflito violento. Lund também defende que certas experiências não podem ser eliminadas da vida social, tais como o conflito de interesses que surge da competitividade do mercado, da diversidade cultural ou de sentimentos nacionalistas. Nessa lógica, argumenta o autor, “o que pode e deve ser eliminado não são as fontes subjacentes do conflito, que surgem naturalmente, mas sim a perseguição de interesses divergentes por meio do uso da força ou de alguma forma de coerção” (Lund 1996b:35-36).

Há ainda outras críticas quanto à relação da prevenção com o desenvolvimento, que refletem as interpretações dominantes no hemisfério norte e no hemisfério sul quanto à possível arbitrariedade da intervenção e da ajuda internacional. Devido a percepções de falta de legitimidade por parte do ator internacional em relação à intervenção em nome do desenvolvimento, alguns autores sustentam que começa a haver uma realocação de recursos públicos na busca por atores mais legítimos ou, por outras palavras, parece haver um movimento em direção à privatização de atividades voltadas ao desenvolvimento (Aggestam 2003:17-18, Stewart 2003:12). O primeiro aspecto da privatização que chama a atenção é a “sub-contratação” de ONGs, por parte de governos ou de organizações intergovernamentais, para a promoção da assistência ao desenvolvimento. Esse elemento faz com que a atividade de assistência ao desenvolvimento continue a ser pública no objetivo, mas passe a ser privada em sua forma (Aggestam 2003:17). Com isso, abre-se a possibilidade tanto para a despolitização do fenômeno da prevenção como para a politização das atividades de algumas ONGs, o que é questionável devido à relação que as ONGs passam a ter com o dinheiro público. Como consequência de um ou outro caso, tem-se a competição entre ONGs por financiamento, o que leva algumas à dramatização dos conflitos e à criação de mecanismos que mobilizem mais doadores para a causa, num movimento de reforçarem a sua necessidade de receber mais fundos (Aggestam 2003:18).

Um segundo aspecto da privatização da prevenção via desenvolvimento envolve a substituição da ajuda econômica para países subdesenvolvidos pela promoção da economia de mercado, na presunção de que isso trará estabilidade econômica e, por conseguinte, estabilidade social e política. Emma Stewart questiona tal interpretação porque deixa nas mãos de empresas privadas a definição e a implementação de estratégias de longo prazo para situações vulneráveis (Stewart 2003:12-13). Observa-se que hoje não há códigos de ética, no nível regional ou global, que ditem a conduta e a responsabilização do setor empresarial, mas tal indício não implica necessariamente em um julgamento negativo das atividades do setor privado em prol do desenvolvimento.

Voltando para a questão das causas estruturais dos conflitos atuais, a despeito dos estudos sobre a relação da violência com elementos de *governabilidade* e *desenvolvimento*, há quem diga que a principal causa dos

conflitos contemporâneos é econômica (Paul Collier 2004; Gen. Raul Cunha 2006⁷). Elas envolveriam a disputa por recursos essenciais escassos, o aumento do desemprego e o fracasso de políticas monetárias e fiscais que acabariam por criar ou reforçar sistemas econômicos discriminatórios contra grupos específicos (CCPDC 1997:27). Em uma análise sobre as causas dos conflitos ocorridos entre 1965 e 1999, Paul Collier conclui que o risco da ocorrência de uma guerra civil, durante esse período, esteve relacionado com condições econômicas, sobretudo com a dependência da exportação de bens primários e a porcentagem que esta taxa representa no produto interno bruto do Estado. O estudo também conclui que “as injustiças sociais, como a desigualdade, a falta de democracia e as divisões étnicas ou religiosas, não tiveram efeito sistemático no risco”. Isso ocorreria, segundo Collier, porque as guerras civis só têm início onde a organização dos rebeldes é viável em termos financeiros, o que envolve não apenas a mobilização de pessoas e recursos *in loco* mas também o tamanho e a força da diáspora (Collier 2000:2/6).

Um contraponto político ao aspecto economicista do argumento de Collier é levantado por Ted Robert Gurr, em seu estudo sobre as origens da rebelião etnopolítica (Gurr 2000)⁸. O argumento de Collier parece compor a lista elaborada por Gurr, com três elementos que indicam a iminência da rebelião etnopolítica:

- (i) *O início da ação coletiva*: perda de autonomia, discriminação política e econômica e histórico de repressão;
- (ii) *A manutenção da ação coletiva*: identidade coletiva e capacidade de mobilização militar; e
- (iii) *As oportunidades para a ação coletiva*: número de países vizinhos em que haja conflito armado e apoio de grupos simpatizantes residentes em países vizinhos.

Ambos os argumentos têm legitimidade enquanto amostras de pequenas partes de um quadro mais amplo que é o da iminência da violência contemporânea. Enquanto Collier ressalta aspectos econômicos relacionados à

⁷ General Raul Cunha, em entrevista concedida à autora (março/2006).

⁸ Nesse mesmo sentido, uma análise sobre as causas de conflitos em países subdesenvolvidos sugere que o início da violência foi determinado pela dimensão política da relação entre as partes, e não pela dimensão econômica (P. Douma, G. Frerks e L. Goor 1999).

segurança internacional e aos conflitos contemporâneos, Gurr e outros preferem uma análise política das questões de segurança.

Dessa forma, percebe-se que as diferentes abordagens ressaltam diferentes elementos relacionados à causas da violência em massa, o que não enfraquece o debate, mas dificulta a criação de medidas preventivas que visem a lidar com tais causas *antes* que elas se mobilizem e se transformem em violência significativa. Como já mencionado, a tese adota o posicionamento de que a violência contemporânea revela múltiplas facetas e que, por isso, a solução eficaz deve também envolver múltiplos instrumentos e diferentes atores. Assim, não se pode priorizar uma única forma de abordagem, ou seja, deve-se incluir tanto *political spoilers* como *economic spoilers*, vez que ambos os grupos estariam interessados não em vencer o conflito, mas em prolongá-lo de modo a maximizar seus interesses políticos ou seu lucro (Timothy Donais 2003:375).

As *demandas* das partes, da mesma maneira que as *causas* da violência contemporânea, parecem também ter relação com questões de governabilidade e/ou desenvolvimento humano (ICISS 2001b:38, PNUD 1994). Christian Scherrer sugere que os grupos envolvidos nos conflitos contemporâneos costumam seguir a seguinte tendência, ordenadas por quantidade de ocorrências (1985-2000)⁹: (i) conflitos violentos de cunho etnonacionalista (38,1%); (ii) conflitos interétnicos, sem o envolvimento de um ator estatal (23,3%); (iii) guerras anti-regimes (19,6%); e (iv) guerras entre gangues ou *warlords*, aí incluídos o terrorismo e o crime organizado (14%) (Scherrer 2002:41). Para atingir seus objetivos, tais grupos utilizam-se da via institucionalizada ou da via violenta, ou de uma e outra, em diferentes fases do mesmo conflito (Ted Robert Gurr e Barbara Harff 1994; Leatherman *et alli.* 1999; Miall *et alli.* 1999; Gurr 2000; Scherrer 2002). Assim, embora as *causas* dos conflitos possam ser tanto políticas como econômicas, são geralmente políticas as *demandas* das partes, correspondendo a maiores oportunidades de inclusão e participação política, maior representação e/ou maior autonomia de um grupo étnico em relação à determinada organização política.

⁹ Scherrer adota como referência os resultados da base de dados do Projeto de Pesquisa sobre Conflitos Étnicos (*Ethnic Conflict Research Project – ECOR*). O objetivo foi o de analisar as tendências globais da guerra e de outros tipos de violência em massa. Para tanto, foram publicadas duas séries de dados, a primeira com 102 casos (1985-1994), publicada pela ECOR em 1995, e a segunda com 107 casos (1995-2000), publicada em 2001.

Após apresentar o que é ressaltado pela literatura como *causas estruturais* mais prováveis e como *demandas* mais recorrentes nos conflitos contemporâneos, percebe-se que, por si, elas não são suficientes para compor a dinâmica que dá origem à escalada da violência. É relevante também incluir no debate as *causas imediatas* da violência, que funcionam como elemento catalisador para o início da violência em massa. Ulrike Joras e Conrad Schetter sustentam que as causas imediatas “representa[m] uma âncora emocional artificialmente criada, semelhante a outras âncoras decorrentes de crenças religiosas ou identidades regionais” (Ulrike Joras e Conrad Schetter 2004:326)¹⁰. A causa imediata mais mencionada por autores que tratam desse assunto é a *exploração política* de aspectos ou condições pré-existentes, que tende a ser realizada tanto por políticos cujo objetivo é o de manipular a população através das emoções, como por rebeldes/criminosos que visam a mobilizar e motivar seus seguidores (CCPDC 1997:29, Joras e Schetter 2004:326).

Nas últimas décadas, devido às crises dos Estados e à quantidade de minorias étnicas residentes em um único Estado, são inevitáveis os conflitos de interesse etnopolítico. No entanto, é possível impedir ou redirecionar sua manifestação violenta graças à identificação dos *indicadores* que levam à escalada da tensão, tais como a radicalização da retórica política ou a adoção de medidas repressoras e discriminatórias por parte do grupo dominante (Sophia Clément 1997; Scherrer 2002). Como reação, representantes de grupos não-dominantes costumam resistir e/ou demonstrar sua frustração sob forma de protestos, *antes* que a violência em massa tenha início, ou antes que se espalhe (Gurr 2000:50). Apesar da lógica do argumento, na prática, a questão se apresenta de maneira mais complexa, devido à dificuldade de prever e antecipar a ação política e social em momentos de iminente tensão, em que caprichos imprevisíveis da liderança ou eventos externos até então imprevisíveis geralmente causam um impacto fundamental no início ou na escalada da violência (ICISS 2001b:34). Assim, uma análise da literatura demonstra que há um extenso catálogo de medidas e de causas estruturais, embora haja lacunas na pesquisa quanto à identificação das causas imediatas, ou dos catalisadores, dos conflitos domésticos (Michael Brown 1996:13 *apud* ICISS 2001b:33).

¹⁰ Tradução livre de: “represents a manufactured emotional anchor, similar to other such

Como acima referido, no início dos anos 1990, o argumento de que é possível evitar a violência em massa encontra momento propício para sua disseminação graças ao temporário retorno do multilateralismo, à ascensão do otimismo do pós-guerra e à perplexidade diante da intensidade da violência nos conflitos domésticos. Isso contribui para a abundância de conferências, periódicos e *papers* sobre o conceito de prevenção e também sobre o mais recorrente dos conflitos atuais – os conflitos de natureza étnica. Segundo Walker Connor, tal proliferação intelectual impediu que os *academic entrepreneurs*¹¹ da época declarassem total controle e familiaridade com o tema que coloca a etnia como base da maioria dos conflitos contemporâneos (Walker Connor 2004:25). Por causa disso, eram raras as publicações e os estudos sobre etnia que continham sugestões ou recomendações políticas, o que dificultava e dificulta até hoje o aproveitamento das idéias por parte de tomadores de decisão.

O hiato que separa intelectuais e tomadores de decisão na área da prevenção torna-se ainda maior quando se identifica as posições de ambos os grupos no que se refere à definição e às formas de administração dos “conflitos étnicos”. Joras e Schetter defendem que a influência da academia na tomada de decisão – quando acontece – não é imediata, mas sim no longo prazo. Quem teria mais mérito entre certos tomadores de decisão é a linguagem de *jornalistas*, o que faz com que as idéias desses últimos, por vezes não aprofundadas, sejam mais facilmente inseridas na realidade política:

“Bill Clinton, por exemplo, ficou tão impressionado com o artigo de Robert Kaplan ‘The Coming Anarchy’¹² - que explicava os conflitos contemporâneos como resultado de lealdades étnicas ancestrais - que ordenou que sua administração considerasse a opinião de Kaplan como base para decisões futuras” (Joras e Schetter 2004:316)¹³.

Ainda no que se refere à incorporação, por parte de tomadores de decisão, de conceitos relacionados a “conflitos étnicos” criados e fomentados pela grande

anchors derived from religious belief or regional identities” (Joras e Schetter 2004:316).

¹¹ A expressão *academic entrepreneurs* visa englobar o fenômeno do oportunismo no mundo acadêmico: trata-se de pesquisadores que enquadram seus projetos de pesquisa aos financiamentos oferecidos por institutos de pesquisa, governos ou empresas – e não o contrário.

¹² O jornalista norte-americano publicou o “The Coming Anarchy” no *Atlantic Monthly*, em fevereiro de 1994.

¹³ Tradução livre de: “Bill Clinton, to give an example, was so impressed by Robert Kaplan’s article ‘The Coming Anarchy’, which explained current conflicts as the outcome of age-old ethnic loyalties, that he ordered his administration to take Kaplan’s assessments as a basis for future policymaking” (Joras e Schetter 2004:316, ver também McHugh 2001:54).

mídia, dá-se outro exemplo relacionado aos Estados Unidos – o potencial preventor das guerras da Iugoslávia nos anos 1990. Predominava no governo norte-americano a percepção de que conflitos étnicos “não eram compreensíveis” de maneira racional por serem oriundos de um passado indefinido e, portanto, difícil de ser controlado por atores do presente. Warren Christopher, ex-Secretário de Estado norte-americano, teria argumentado que a morte de Tito e o fim do comunismo levaram ao ressurgimento de “ódios étnicos ancestrais” na Iugoslávia, o que conferia legitimidade à não-intervenção de atores internacionais, frente a uma situação de eventos tidos como inevitáveis e não-influenciáveis. Tal discurso era repetido com frequência pela mídia, que empregava termos discriminatórios e estereotipados como “tribos”, “ódio centenário”, “bárbaros” etc. para tratar dos conflitos armados na Iugoslávia (Joras e Schetter 2004:319-320, ICISS 2001b:34).

Além da falta de consenso entre a maioria dos acadêmicos sobre o que seja a prevenção e sobre o que sejam os conflitos étnicos, o que também favorece este distanciamento é o fato de alguns acadêmicos e profissionais evitarem, de maneira intencional, definições precisas dos conflitos com os quais visam lidar. Por exemplo, *A Agenda para a Paz* (1992) e o *Relatório Brahimi* (2000), dois relevantes documentos da ONU que versam sobre conflitos contemporâneos, não mencionam explicitamente a dimensão étnica de tais conflitos (Joras e Schetter 2004:325), embora este seja o contexto mais recorrente entre os que buscaram a violência nos últimos 15 anos.

O problema no diálogo entre acadêmicos e tomadores de decisão não é apenas a ausência de termos claros e bem definidos, mas também a falta de comunicação efetiva entre os grupos, *ainda* quando ambos empregam o mesmo termo – “conflito étnico” (John Bowen 1996). Parece haver problemas estruturais reforçados pelos estereótipos desenvolvidos por cada grupo em relação ao outro. Os políticos são geralmente interpretados pelos acadêmicos como impacientes, idealistas e com visão de curto alcance em relação à tomada de decisão. Como consequência, os políticos não compreenderiam o conteúdo das pesquisas acadêmicas e utilizariam os resultados dos estudos para racionalizar e legitimar o que já teriam decidido fazer. Os intelectuais, por outro lado, são vistos pelos políticos como arrogantes e lentos demais para a dinâmica da tomada de decisão, além de apresentarem dificuldades de cooperar com outros pesquisadores (OCDE 1995, Miall *et alli* 1999:172, Mari Fitzduff 2000 *apud* Joras e Schetter 2004:316).

Suas idéias e recomendações são geralmente interpretadas como prescritivas e ambiciosas, o que deixa evidente o hiato existente entre estes e os tomadores de decisão e, juntamente com a ausência de um termo e um conceito preciso tanto de prevenção como de conflitos étnicos, causam reflexos na elaboração de políticas e na conseqüente implementação do discurso de prevenção.

1.3 O instrumental da prevenção

a) Previsão e prevenção

O conceito de prevenção possui, por natureza, um lado descritivo e outro prescritivo. O ato de *prevenir* tem relação com a capacidade de *prever*; e prever, por sua vez, significa aferir a probabilidade de um evento se realizar. Não ocorre sem dificuldades a análise de informações e a tomada de decisão baseadas na expectativa de um comportamento que condiz com a lógica do sistema dentro do qual ele se insere (John Burton 1989:2). Ainda assim, a previsão é uma peça fundamental no processo de prevenção e, para que tenha relevância política, “precisa ser *diagnóstica*, descrevendo como e por que as coisas funcionam de certa maneira, e *prescritiva*, oferecendo recomendações explícitas a tomadores de decisão que enfrentam certos tipos de problemas”¹⁴ (David Carment 2004:107 n80 – grifou-se).

A ausência de previsão entre a maioria dos intelectuais e políticos quanto ao fim da Guerra Fria é um exemplo da dificuldade de se prever em ciências sociais, entre outros tantos exemplos empíricos que não constituem uma base para otimismo (Stedman 1995:16). A previsão de indicadores sobre a iminência da violência em conflitos *intraestatais*, mais especificamente, é ainda mais complexa e pode levar a alarmes falsos e a políticas incoerentes, com resultados eventualmente contraproducentes (Stewart 2003:8).

Há três etapas relacionadas à previsão e possível prevenção da violência em massa, designadas a aumentar a eficácia das medidas preventivas pela via da

¹⁴ Tradução livre de: “To be policy relevant, forecasting (...) must be diagnostic, by which emphasis is on describing how and why things work as they do, and it must be prescriptive,

inteligência: (i) seleção e análise de informações relevantes; (ii) sugestão de políticas preventivas; e (iii) efetiva adoção de medidas preventivas por tomadores de decisão¹⁵. É chamado de *early warning*, ou aviso prévio, o conjunto de dados derivados da coleta e da análise de informações relacionadas às partes, à situação local e às questões sensíveis (ICISS 2001b:33-42). O aviso prévio demonstra que a violência tem potencial para acontecer caso a situação não seja revertida. O passo seguinte é a conversão do aviso prévio em linguagem inteligível aos responsáveis pela tomada de decisão, sendo a etapa final a efetiva implementação das políticas sugeridas, o que envolve a aprovação do financiamento e a mobilização de pessoal, entre outros investimentos.

A coleta e análise da informação que pode ser traduzida como indicador de potencial violência vem sendo realizada sobretudo, mas não somente, por organizações não-governamentais. A principal crítica é feita no sentido de faltar um *sistema* de avisos prévios, com mecanismos ou espaços interconectados que favoreçam a coleta e análise de informações relevantes a partir de fontes confiáveis e permanentes, que promovam a articulação das fontes e que sugiram políticas preventivas implementáveis (Lund 1996b:109).

A idéia de tal sistema não é nova. Um “regime de dados sociais” e um “centro mundial de inteligência” foram imaginados por autores de resolução de conflitos entre as décadas de 1950 e 1970, tais como Quincy Wright e Kenneth Boulding (Miall *et alli* 2005:42). Na ausência de um sistema efetivo de avisos prévios, confere-se destaque a um conjunto de atores de prevenção que tem se organizado em redes, movimento este que se fortalece nos últimos anos com o intuito de promover avisos prévios e de provocar a reação dos atores considerados apropriados. Até o momento, indicadores de aviso prévio têm sido elaborados de maneira *ad hoc* e envolvem uma grande variedade de atores, tais como embaixadas, agências de inteligência, ONGs, grupos de direitos humanos, intelectuais e representantes da mídia (ICISS 2001b:35). Dos atores mencionados,

offering explicit recommendations to policymakers faced with certain kinds of problems” (David Carment 2004:107, n.80).

¹⁵ Essa é a essência do serviço de inteligência. Diferentes autores adicionam ou retiram algum item, mas os componentes essenciais permanecem nas entrelinhas. John Keegan, por exemplo, sugere a existência de cinco estágios fundamentais: (i) a aquisição da informação; (ii) a entrega a seu usuário potencial; (iii) a aceitação da informação, depois de checada a credibilidade da fonte; (iv) a interpretação de informações fragmentadas; e (v) implementação pelos tomadores de decisão (Keegan 2006:21-22).

são as agências de inteligência dos governos que têm acesso a algumas das mais relevantes informações para a análise da situação, por vezes inalcançáveis a ONGs, à ONU e a outros atores. Há no entanto três limites em relação a esse tipo de fonte: (i) somente em alguns casos os dados produzidos por tais agências, sobretudo as das grandes potências, são efetivamente compartilhados com outros integrantes da rede de aviso prévio; (ii) não havendo interesse estratégico ou político em determinada situação ou região, não haverá também produção de informação (ICISS 2001b:36); e (iii) por estar vinculada ao interesse nacional, a informação produzida pode sofrer manipulações ou abusos, representando riscos para a liberdade individual. Portanto, apesar da relevância da fonte, sua utilização e disseminação são limitadas e contingentes.

b) Estratégias: prevenção estrutural e operacional

Para se lidar com uma situação de *potencial* violência têm sido formuladas estratégias, princípios e mecanismos, tanto na teoria como na prática. Existe na literatura a idéia de que é preciso utilizar uma escala cronológica para lidar com (i) o *ciclo* ou *tendência* do conflito em direção à fase violenta ou (ii) a evolução do grau de hostilidade entre as partes (*G8 Miyazaki Initiative for Conflict Prevention*, Lund 1996b:45). Michael Lund, por exemplo, propôs em 1996 a criação de medidas para enfrentar o que ele designou de três fases da prevenção de conflitos, também em escala cronológica: o *peacebuilding* pré-conflito, o envolvimento preventivo e a prevenção de crise (Lund 1996b:47). Apesar do mérito do autor, tais categorias não foram incorporadas por praticamente nenhum outro autor.

Também não foi incluído na literatura o neologismo de *conflict prevention* de John Burton, nem a sua definição para o termo (Burton 1989). Para Burton, uma abordagem superficial lidaria com uma situação de violência iminente, cujo foco estaria na adoção de medidas voltadas para a gestão de crises. A *conflict prevention* é mais complexa que isso pois envolve uma dinâmica ampla e multilateral, com a adoção de mecanismos relevantes aos âmbitos local, regional, empresarial, legal, administrativo e parlamentar, e também no nível das organizações internacionais. Com isso, a *conflict prevention* exige um

conhecimento prévio e aprofundado da situação, das origens do conflito e das mudanças necessárias para se evitar a violência (Burton 1989:13). O esforço do autor em apresentar tal definição em 1989 confere-lhe legitimidade devido à sua relevância histórica, já que procurou inserir o assunto na agenda cerca de 2 anos antes da ascensão do debate.

Outra expressão de relevância histórica e conceitual ligada a estratégias de prevenção tem sido utilizada por John Paul Lederach e outros autores desde o fim da década de 1980: a *transformação de conflitos*. A estratégia da *transformação de conflitos* pretende modificar a percepção de indivíduos e comunidades sobre suas diferenças na tentativa de melhor acomodá-los, por meio da canalização de sentimentos negativos e estereotipados de desconfiança e medo, realizados por mecanismos que empregam uma abordagem mais cooperativa (*win-win*) e multissetorial. Trata-se de um processo de longo prazo que envolve a sociedade em múltiplos níveis com o objetivo final de redefinir as relações sociais. A relevância deste conceito está voltada ao fortalecimento da idéia da pirâmide social e da utilização da abordagem multissetorial na adoção de mecanismos de prevenção, administração ou resolução de conflitos. O modelo da pirâmide, também adotado por outros, é composto por três níveis: no primeiro está a elite civil e militar de um país, o segundo é composto pela classe média dominante (negócios, igreja, mídia, etc.) e o terceiro é o *grass-root domain*, onde estão pessoas influentes e relevantes para a sociedade (líderes locais, exemplos da sociedade civil organizada, etc.) (Lederach *et alli* 2002, Heinz-Jürgen Axt e Antonio Miloskiand Oliver Schwarz 2006:17). Mais detalhes sobre a abordagem multissetorial serão analisados no próximo Capítulo.

A maioria dos autores prefere utilizar, enquanto estratégias de prevenção, a classificação do relatório da *Carnegie Commission* (CCPDC 1997) entre *prevenção estrutural* e *prevenção operacional*. As duas estratégias visam a lidar tanto com os elementos relacionados à origem do conflito de interesses, como com os catalisadores da violência em potencial. Tais expressões vêm sendo cada vez mais adotadas pela literatura de prevenção, com pequenas variações de terminologia e de definições.

A estratégia da prevenção estrutural (*deep* ou *structural prevention*) não tem por objetivo o de eliminar o conflito de interesses que pode se tornar violento, mas tão somente de reduzir a probabilidade da violência através da eliminação dos

aspectos latentes de determinada situação que podem transformar um conflito de interesses em violência em massa (Scherrer 2002:xv, Miall *et alli* 2005:97). Ou seja, não se pode negar sua ambição normativa (Wallensteen 1998:11). Com frequência, a prevenção estrutural é sugerida e adotada no estágio inicial da relação que seja fonte de frustração para certo(s) grupo(s). No estágio inicial, as partes *não* optaram pela violência para resolver suas divergências, embora também *não* estejam em harmonia. Vale ressaltar que o conceito de prevenção estrutural elaborado pela CCPDC equipara a prevenção estrutural ao *peacebuilding* e engloba explicitamente não apenas esforços de lidar com as causas remotas antes que a violência aconteça mas também esforços para evitar que a violência ressurgja (CCPDC 1997:69). Essa definição é adotada por alguns autores por designar a prevenção de violência *lato sensu*, mas é rechaçada por outros justamente por tornar o conceito amplo demais (Lund 2004:122, Ackermann 2000; Leatherman *et alli*. 1999; Väyrynen 1995).

Por sua vez, a prevenção operacional (*operational, light* ou *direct prevention*) está expressamente vinculada ao momento de iminente violência e as medidas nesse estágio estão voltadas para objetivos de curto e médio prazos. A estratégia de prevenção operacional visa a lidar com uma relação mais polarizada, com posições bem definidas e, por vezes, radicais, o que diminui as chances de concessão e aumenta a ocorrência de incidentes violentos em baixa escala (Janie Leatherman *et alli* 1999:50, Miall *et alli* 2005:97).

Alguns autores sustentam que as medidas de prevenção operacional são, na verdade, atividades de *gestão de conflitos*, uma vez que, na iminência da violência em massa, incidentes de violência direta já teriam ocorrido e que, por isso, não mais se poderia falar em *prevenção* (Emeric Rogier 2001:81; Alex P. Schmid 2000:26). Esta tese adota a postura de que é impossível, embora desejável, a prevenção absoluta de todo e qualquer tipo de violência. A tese assume a posição de outros autores, não menos proeminentes, para quem a *gestão* de conflitos, e não a *prevenção* de conflitos, ocorre quando *somente* medidas de dissuasão são empregadas para estancar a violência em seu grau inicial ou para evitar a escalada (Peter Wallensteen e Frida Möller 2003:10).

Independente da estratégia, a maioria dos autores de prevenção é favorável à intervenção, ainda que rápida, superficial e operacional, o que suscita debates sobre o papel da prevenção na relação entre soberania e não-intervenção. Vale

ressaltar que diversos mecanismos de prevenção são pouco ou nada intrusivos. As medidas de prevenção estrutural que visam a lidar com o desenvolvimento social, por exemplo, têm mais chances de sucesso com o consentimento e a participação dos governos e das partes envolvidas, o mesmo sendo mencionado para alguns mecanismos de prevenção operacional, como a mediação e os bons ofícios. Porém, há formas de prevenção operacional que são essencialmente intrusivas, como sanções econômicas, embargo de armas, envio de tropas em missão preventiva, entre outras, o que faz com que a prevenção por vezes esteja no cerne do debate entre intervenção e soberania (CCPDC 2001b:28).

Ainda assim, e apesar da dificuldade de julgar um autor por seu complexo trabalho, pode-se falar em uma divisão entre autores que preferem a prevenção estrutural e outros que defendem mais a prevenção operacional. Para os defensores da prevenção operacional, intervém-se apenas para evitar que a situação de violência óbvia se deteriore – logo depois, os esforços intervencionistas devem se retirar (Lund 1996a). Tais autores submetem a prevenção ao princípio da soberania vestfaliana e, com isso, tendem a relativizar o conceito de não-intervenção em favor da prevenção desde que a intervenção seja pouco abrangente, pouco custosa e rápida. Os que defendem a intervenção rápida têm geralmente foco na primazia do tradicional aspecto político-militar, ou seja, parecem vinculados ao instrumental teórico relacionado à força do Estado.

Outros autores sustentam a necessidade de instrumentos de “prevenção estrutural” para aumentar as chances de eficácia e, assim, aumentar a probabilidade da não-violência. Esses mecanismos envolvem mais recursos, mais tempo e mais ações integradas de *peacebuilding* para evitar o início da violência em um primeiro momento, ou o retorno da violência no contexto futuro (Ackermann 2000; Leatherman *et alli.* 1999; Väyrynen 1995). Tais autores defendem um conceito amplo de prevenção, que engloba a prevenção da crise inicial, da escalada e da retomada da violência após a resolução. Nesse caso, o princípio da não-intervenção não chega a ser questionado. Talvez porque seus estudos são baseados em casos em que a intervenção tenha de fato ocorrido, esses autores não questionam a validade e a força teórica da não-intervenção, o que evidencia a falta de diálogo com o outro grupo.

Embora as estratégias de *prevenção estrutural* e *operacional* tenham sido adotadas pela maior parte da literatura a partir de 1997, há dificuldades

conceituais a serem contornadas, sobretudo em relação ao *timing* da medida adotada e quanto à correlação existente entre as duas estratégias. Nesse sentido, Alice Ackermann sustenta que a prevenção operacional não é *necessariamente* aplicada *depois* da prevenção estrutural, ou seja, medidas de ambos os tipos também podem ser implementadas concomitantemente, cada qual em seu ritmo, com seus objetivos e seus instrumentos (Ackermann 2003:341). Este trabalho compartilha essa visão e sustenta que: (i) as chances de eficácia da ação são maiores quando o envolvimento de terceiros se dá no estágio inicial da situação de potencial violência (por meio dos mecanismos da estratégia *estrutural*); e que (ii) *ambas* as estratégias, estrutural e operacional, com suas diferentes abordagens, são necessárias à canalização do conflito de interesses de modo que não se transforme em violência em massa.

c) Mecanismos

A maioria dos autores concorda com a legitimidade do apelo pela prevenção de violência e com as duas maiores *linhas estratégicas*, mas não há consenso quanto aos *mecanismos* de prevenção. O foco principal e tradicional reside nos aspectos políticos e militares de uma situação de conflito e, assim, os instrumentos empregados para lidar com tais dimensões tendem a permanecer no mesmo nível. Nesse caso, haveria duas formas de evitar a violência em massa: (i) pela eliminação das fontes do conflito que levariam as partes à guerra, o que envolve mecanismos de negociação, conciliação e concessão, aliados a políticas de desarmamento; ou (ii) pela criação de fortes restrições ao emprego das armas de modo que as partes não se sintam por elas atraídas e prefiram tolerar as frustrações em vez de iniciar a guerra, o que envolve mecanismos de dissuasão aliados a políticas de controle de armas (Iklé 1991:108).

Outros autores preferem argumentar que, para aumentar as chances de sucesso e para lidar com as complexas causas dos conflitos contemporâneos, é preciso utilizar uma *abordagem multidimensional*, de modo a verificar o impacto que as medidas de prevenção estrutural e operacional têm em diferentes dimensões do conflito. Listas de mecanismos de prevenção estrutural e operacional têm sido publicadas, dentre as quais destacam-se duas diagramações:

Exemplo 1: Opções de Prevenção Estrutural e Direta¹⁶

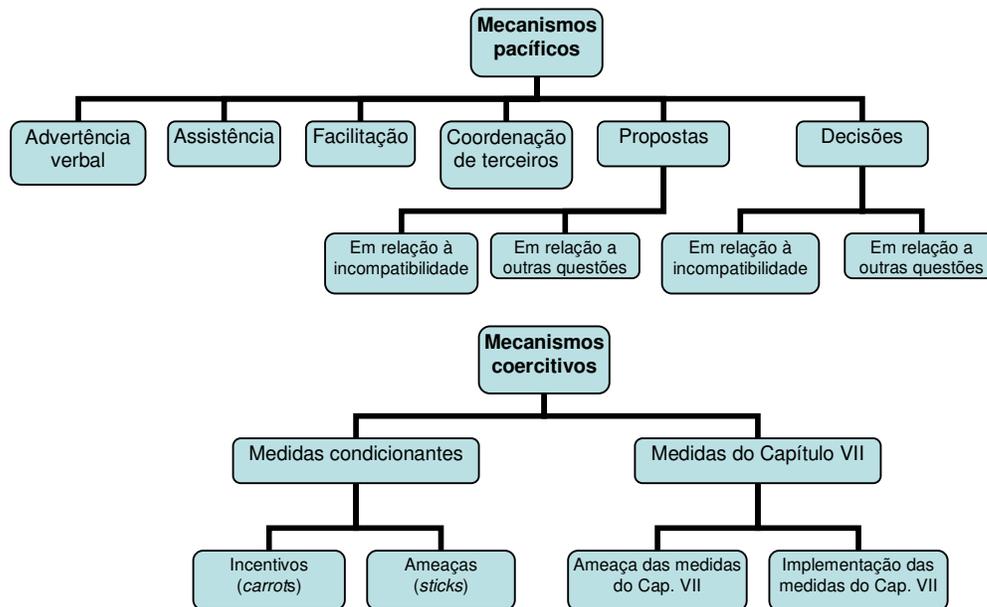
Prevenção estrutural		Prevenção direta (operacional)	
Consensual	Não-consensual	Consensual	Não-consensual
Redução da pobreza	–	Bons ofícios, enviados especiais	Sanções diplomáticas
Investimentos e crescimento econômico	–	Incentivos econômicos	Sanções econômicas
Desenvolvimento de instituições democráticas	–	Mediação e arbitragem	Tribunais para a punição de crimes de guerra
Instituições de capacitação	–	–	Embargo de armas
Reforma do setor de segurança	–	Envio preventivo de tropas	Ameaça de uso da força militar

As opções acima mencionadas procuram elencar medidas que podem ser identificadas com as estratégias de prevenção estrutural e operacional. Embora a tabela seja simples e não tenha a pretensão de representar a realidade, ela é útil enquanto sistematiza o conhecimento e facilita a compreensão das possibilidades e combinações existentes. Observa-se que a maioria das medidas sugeridas na tabela tende a se manter no nível da diplomacia tradicional, ou seja, no nível das relações entre Estados. Mesmo assim, é possível concluir que são diversos os atores envolvidos, ainda que mantidos no nível *interestatal*.

O Exemplo 2 aborda uma tipologia mais dinâmica dos mecanismos de prevenção, dividindo-os entre pacíficos e coercitivos. A tabela abaixo é mais abrangente pois, em vez de enumerar os mecanismos específicos, apenas indica as direções e, neste sentido, parece não se restringir ao nível estatal.

¹⁶ Fonte: “Table 3.1 - Structural and Direct Prevention Options” da ICISS 2001b:28.

Exemplo 2: Tipologia das Medidas de Prevenção de Conflitos¹⁷



A comparação entre ambos os exemplos permite retomar um ponto já ressaltado: a dificuldade de diálogo entre os autores de prevenção por causa da proliferação de nomes, mecanismos e expressões que visam a caracterizar fenômenos semelhantes – o que enriquece mas também prejudica o debate. A comparação superficial das tabelas indica que, enquanto o Exemplo 1 divide as duas estratégias de prevenção entre mecanismos *consensual* e *não-consensual*, o Exemplo 2 decompõe os mecanismos de prevenção entre *pacíficos* e *coercitivos*. À primeira vista, poder-se-ia argumentar que os *mecanismos consensuais* do primeiro exemplo são equivalentes aos *mecanismos pacíficos* do segundo, da mesma forma que os *não-consensuais* do primeiro são equivalentes aos *coercitivos* do segundo. Porém, tal avaliação é incorreta. Os *mecanismos pacíficos* do Exemplo 2 não são equiparáveis aos *mecanismos consensuais* do Exemplo 1 - o mecanismo do envio preventivo de tropas é tratado como mecanismo consensual da estratégia operacional de acordo com o Exemplo 1, mas no Exemplo 2 está entre os mecanismos coercitivos, por se tratar da implementação de uma medida do Capítulo VII da Carta da ONU. Assim, vê-se como é complicado o diálogo no caso dos autores e dos estudos de prevenção.

¹⁷ Frida Möller, Magnus Öberg e Peter Wallensteen. (2005), **Conflict Prevention in Ethnic Conflicts, 1990-1998**, p. 6.

Os mecanismos de prevenção são melhor identificados a partir das estratégias em que se inserem. Estudos recentes demonstram ser mais fácil influenciar o resultado no estágio inicial da situação de um potencial conflito violento, e não depois que já tenham se tornado destrutivos (Galtung 1999, Ackermann 2000, Carment e Albrecht 2001, Max van der Stoel 2002:17, Wallensteen e Möller 2003:3, Lund 2004:122, entre outros). No estágio inicial, embora a relação entre as partes não seja harmoniosa, persiste a vontade de se resolver problemas de maneira não-violenta na maioria dos casos. As oportunidades de intervenção de atores externos são maiores do que em momentos subsequentes, assim como as alternativas à disposição das partes. Em tal estágio inicial, as partes não estão tão polarizadas e geralmente há maior facilidade em serem influenciadas a aceitar e fazer concessões, o que aumenta as chances de eficácia da ação preventiva (Lund 2004:138, CCPDC 1997). De acordo com Janie Leatherman *et alli* (1999:99),

“a prevenção estrutural é preferível porque é executável; neste estágio [inicial], as questões são mais específicas e mais sensíveis à transformação, o número de partes é limitado, o que reduz sua complexidade, e as medidas estruturais são menos custosas”¹⁸.

Assim, a adoção de mecanismos de *prevenção estrutural* no estágio inicial dos conflitos geralmente favorece o trancamento da via militar e a criação de um espaço político onde as partes podem buscar soluções para suas demandas sem o recurso à violência (Ackermann 2000). Quando mecanismos de prevenção estrutural são adotados e obtêm alguns dos resultados planejados a médio ou longo prazo, aumentam-se as chances de o conflito violento não se desenvolver, já que as frustrações e as demandas dos grupos envolvidos passam a ser negociadas pela via política.

A dimensão política do conflito é afetada por medidas de prevenção estrutural quando lidam com a participação e inclusão política de minorias através de eleições, e também com a representação proporcional de minorias em cargos públicos. A mudança na composição e na mentalidade da força policial e das forças armadas também pode surtir efeitos positivos, especialmente nos casos em

¹⁸ Tradução livre de: “‘early prevention’ of conflicts is preferable because it is more feasible; at this stage issues are still specific and more amenable to transformation, the number of parties to the conflict is limited, this reducing its complexity, and early measures are cost-effective” (Leatherman *et alli* 1999:99).

que o governo é parte opressora, direta ou indiretamente. Também faz parte dos instrumentos de prevenção estrutural a adoção de medidas que visam a modificar substancialmente a constituição e a legislação ordinária, criando mecanismos para que tais mudanças venham a ser implementadas e, se possível, certificando-se de que foram efetivamente implementadas. Alterações nas regras e nas políticas de aquisição de nacionalidade são outro instrumento central entre as soluções alternativas à violência para a maioria dos conflitos contemporâneos, de modo a lidar com as demandas etnonacionalistas, que hoje constam como a mais freqüente causa de conflitos violentos (Scherrer 2002).

No estágio inicial do conflito, um mínimo de espaço político persiste, o que favorece por vezes a criação de instituições e mecanismos para a canalização da relação. Embora as agendas políticas domésticas tendam a se restringir a iniciativas de *gestão* de crises, maior ênfase pode ser dada a medidas de prevenção estrutural com objetivos mais amplos durante o chamado *período de gestação* (Charles K. Cater e Karin Wermester 2000). Ardian Arifaj (2006) esclarece que no estágio inicial do conflito, grupos radicais não oferecem grandes ameaças, vez que não conseguem apoio nem espaço para espalhar suas idéias ou para fortalecer suas atividades¹⁹. Observa-se a necessidade de incorporar na estratégia estrutural alguns mecanismos de prevenção operacional à medida que se aproxima do início da violência, quando a presença e a atuação de *warlords* pode indicar que a liderança política tenha perdido o controle da governança (Zartman 2005:218).

No momento em que o grau de hostilidades é maior, a incorporação de mecanismos da estratégia operacional é indispensável porque a relação entre as partes fica mais complexa em termos substantivos e mais polarizada em termos posicionais. Nesse contexto, a violência estrutural é a regra, mas os incidentes esporádicos de violência direta favorecem a criação de um ambiente cada vez mais instável, no qual as partes não se constrangeriam em usar mais violência para resolverem suas controvérsias²⁰. Quando medidas de prevenção operacional são

¹⁹ Ardian Arifaj, em entrevista concedida à autora (março/2006).

²⁰ Para conceitos de violência estrutural e violência direta, ver a Introdução da tese.

adotadas, impede-se que a já existente violência direta alcance níveis maiores tanto em intensidade como em extensão territorial²¹.

Há obstáculos a serem contornados na criação de instituições que protejam e promovam o desenvolvimento humano e a governabilidade, seja a partir da estratégia estrutural ou da operacional. Constrangimentos burocráticos demoram bastante para serem contornados, e mais ainda para serem modificados, e nem sempre é possível adotar o caráter de urgência, a menos que se tenha infraestrutura para tanto. Como consequência, essa dificuldade pode agravar as frustrações e criar uma situação sujeita à manipulação por parte de oportunistas. As “janelas de oportunidade” para a ação de atores externos geralmente ocorrem durante o *período de gestação*, tornando-se cada vez menores e mais raras em momentos de crise, assim como os recursos de barganha a eles disponíveis. Nesse contexto, oportunistas políticos conseguem explorar argumentos e manipular justificativas para incitar a violência e alcançar ou se manter no poder.

A dimensão militar tende a ser enfatizada na gestão e na resolução de conflitos, sendo também essencial para as estratégias de prevenção – sobretudo para a prevenção operacional, como se verá no próximo parágrafo. Por ora, ressalta-se a dificuldade de se relacionar a prevenção estrutural com a dimensão militar. Observa-se a necessidade de reconstruir o militar a partir da desvinculação de duas expressões tradicionalmente empregadas como sinônimas: o recurso militar e o uso da força. O instrumental militar investe cada vez mais em logística, sistemas de comunicação e em tecnologia da informação. Os resultados dessas pesquisas são compatíveis com objetivos que tentem evitar o início da violência em massa e, neste sentido, é relevante notar que a ação militar é contingente e está condicionada à política (Leatherman *et alli* 1999:105). Já que apenas governos ou organizações intergovernamentais têm acesso legal ao recurso militar, cabe ao tomador de decisão verificar não apenas *se* e *quando* servir-se do militar, mas especialmente *como* se utilizar desse instrumental.

Mecanismos de prevenção operacional, por sua vez, são mais comumente empregados na dimensão militar porque, em regra, a prevenção operacional é implementada na fase imediatamente anterior ao início da violência direta. Assim,

²¹ O aumento da violência em intensidade e em extensão territorial também é chamado de “escalada vertical” e “escalada horizontal”, respectivamente, como mencionado na Introdução (Väyrynen 2000:13 e 2003:47-48; Leatherman *et alli* 1999:75-76).

há clara mudança de mentalidade da prevenção estrutural para a operacional no que se refere ao emprego do aparato militar, e o objetivo principal passa a ser o da dissuasão pela ameaça do uso da força. Isso implica na utilização de material bélico pesado para evitar o início ou a escalada da violência.

O tempo é um componente relevante. É preciso obter autorização para mobilizar tropas para, só então, enviá-las ao local desejado. A duração das negociações depende do desenho institucional e do jogo de interesses dentro da burocracia estatal ou organizacional. Em uma situação instável, o tempo é escasso, sendo este um dos maiores desafios ao sucesso das operações militares com objetivo de deterrência e de prevenção da violência em massa. Além disso, a decisão de enviar tropas preventivas depende dos interesses dos tomadores de decisão e/ou da complexidade da situação local (Lund 1996b). No caso da operação preventiva, a dificuldade está na mobilização do financiamento, vez que medidas de prevenção nem sempre são prioritárias no interesse nacional ou na agenda internacional e que seu financiamento geralmente é obtido depois do primeiro disparo e depois da cobertura pela mídia (Stewart 2003:10).

No que se refere aos custos de uma operação militar com objetivos preventivos, destacam-se os exemplos das operações de paz na Macedônia e na Bósnia, no mesmo ano, já que a primeira foi preventiva e a segunda, reativa/repressiva. Em 1996, quando a missão preventiva das Nações Unidas na Macedônia (UNPREDEP) ficou independente da UNPROFOR, os custos de manutenção da operação eram de 60 milhões de dólares por ano (Bradley Thayer 1999:139). Também em 1996, o primeiro ano *após o fim* da guerra na Bósnia, os custos de manutenção da operação OTAN-ONU *Stabilization Force* (SFOR) em território bósnio eram de 2 bilhões de dólares por ano (Thayer 1999:140). Ainda que se considere que a Bósnia tem o dobro da população e do território da Macedônia, a diferença que existe entre 60 milhões e 2 bilhões de dólares é maior que 50%, e permitiria a manutenção anual de outras 40 operações de porte semelhante ao da UNPREDEP.

Há ainda desafios relacionados à dificuldade de se definir *quais* as situações que necessitam de operações militares e de estabelecer *como* essas operações devem ser conduzidas para obter o resultado desejado. Tais dificuldades, porém, são inerentes às operações de paz em geral, e não somente às operações de paz com objetivos de prevenção. No caso das missões de prevenção

mais especificamente, a gestão da informação é o tema mais relevante que, apesar de não ser monopólio dos militares, são eles que têm acesso rápido a informações em quantidade e qualidade nem sempre disponíveis a organizações não-governamentais ou a outros preventores (e vice-versa), graças ao investimento em pesquisa, tecnologia da informação e meios de comunicação.

As estratégias de prevenção também visam a causar um impacto na dimensão econômico-financeira do conflito. Mecanismos de prevenção estrutural tendem a ser empregados para reequilibrar a relação econômica entre os grupos, a exemplo da adoção de políticas que estimulem a geração de empregos. A atração de investimento estrangeiro para o local onde há uma relação economicamente assimétrica também é considerada instrumento de prevenção estrutural. Atenta-se para o impacto de se investir em grupo cuja posição já seja superior em relação a outro(s) grupo(s), por favorecer a degradação de uma situação já instável, embora não violenta. Além disso, também não se pode ignorar a possibilidade de desvio ou má administração dos recursos investidos (Christine Ebrahim-zadeh 2003).

Medidas de prevenção operacional têm impactos menores, mas não menos relevantes, na iminência da violência em massa, quando há geralmente um índice de inflação fora do controle e o mau funcionamento do sistema financeiro. Os recursos para evitar o início da violência em massa precisam ser liberados em caráter de urgência, o que nem sempre é possível por causa da lentidão burocrática e da rigidez orçamentária da maioria dos eventuais interventores, sejam governos ou organizações intergovernamentais. Devido à predominância de um *mindset* reativo, e não pró-ativo, é mais fácil obter a liberação de recursos *depois* do primeiro disparo por arma de fogo (Wallenstein 1998), o que tende a ser modificado com a presença de uma forte liderança política com interesses na prevenção (Brown e Rosecrance 1999:6). Caso recursos sejam disponibilizados, permanece o objetivo de reequilibrar a relação entre as partes, o que é mais complexo de ser alcançado nessa fase por envolver maiores concessões tanto das partes como dos próprios interventores.

A dimensão social do conflito, sua dimensão política e também sua dimensão econômica são os principais focos da prevenção estrutural. Oportunidades limitadas ou atos de discriminação são sinais de que há desarmonia entre grupos, muitas vezes materializada sob a forma de protestos (Gurr 2000:50; Jan Eliasson 2000; PNUD 1994:32). Uma das maneiras de se lidar com esse

fenômeno de modo a evitar a deterioração da situação é através da criação ou alteração de instituições sociais que busquem a promoção do desenvolvimento humano, o que reforça a já discutida relação entre prevenção, governabilidade e desenvolvimento. Atenta-se para a relevância da participação equitativa de raças/etnias, gênero e religião nos diversos níveis e setores sociais, em especial no setor educacional e em cargos públicos, que são questões sensíveis nos conflitos contemporâneos.

Vale ainda destacar que questões ambientais podem estar no cerne das múltiplas causas de um conflito com potencial para a violência. A finitude dos recursos naturais e a divergência de interesses são ambos fenômenos inerentes à vida social e, em vez de ignorá-los até que se desenvolvam de maneira desgastante, buscam-se mecanismos para lidar com eles de forma construtiva, evitando a violência, o que faz com que a dimensão ambiental seja uma área também sensível ao estudo das estratégias de prevenção (Bart Klem 2003:25).

Medidas de prevenção relacionadas ao meio ambiente envolvem a não-destruição, a proteção e, sobretudo, a melhor distribuição de recursos naturais vitais que estejam em escassez, especialmente em regiões em que a posse ou a propriedade de tais recursos sejam retidas por determinado(s) grupo(s) em detrimento de outro(s) (Homer-Dixon 1999:75). O uso e o abuso dos recursos pode ser intencional ou planejado, para consumo próprio ou, ainda, como fonte de pressão para obrigar a outra parte a fazer as concessões desejadas. De toda forma, não se pode negar a relevância das medidas de prevenção na área ambiental e a possibilidade de evitarem o início ou a escalada da violência.

Há diversas dificuldades na elaboração dos mecanismos preventivos e também na implementação dos mesmos, sendo que as mais ressaltadas envolvem o *timing* ideal para a ação do terceiro, a adequação ou precisão das medidas escolhidas e a falta de questionamento no que se refere à *eficácia* das estratégias. Este último aspecto é extremamente relevante para a evolução do conceito e, sobretudo, para a análise sistemática da elaboração e implementação de medidas preventivas. Lund ressalta que a maioria dos autores, até 2003-2004, pouco questionava ou se preocupava com questões de eficácia (Lund 2004:123).

Para medir a eficácia da implementação de medidas relacionadas a acordos de paz, pode-se destacar alguns indicadores como o cumprimento do mandato, a desmobilização de combatentes, a repatriação de refugiados e o monitoramento de

eleições (George Downs e Stephen J. Stedman 2002). No que se refere ao sucesso de medidas preventivas, no entanto, parece não haver grandes precedentes na literatura sobre o tempo necessário para julgar o sucesso da ação de prevenção, sendo esse um campo a ser pesquisado (Masako Yonekawa 2006:11). Um período de 5 anos, no mínimo, tende a ser mencionado para a medição do sucesso de acordos de paz, devido às estimativas de que a violência teria cerca de 50% de chances de ressurgir durante esse período (Colin Scott e Ian Bannon 2003:2)²². Apesar dos esforços, é sempre difícil estimar qual seria o prazo “apropriado” para se aferir o sucesso das medidas de prevenção, sobretudo operacionais.

Conclusão

Pelo exposto, conclui-se que o conceito de prevenção está em fase de consolidação mas já teria alcançado a “adolescência” (Lund 2004:123). Como consequência da imaturidade, não há propriamente consenso entre os termos e modelos desenvolvidos por acadêmicos e profissionais da área de prevenção, o que dificulta que as abstrações acadêmicas ou as praticidades dos profissionais sejam transformadas em medidas políticas preventivas (Carol Weiss 1977). A falta de consenso entre acadêmicos e profissionais não se limita ao termo utilizado mas também alcança a própria *definição* daquilo que se entende por prevenção, o que evidencia limites conceituais que, só depois de ultrapassados, permitirão a efetiva evolução do conceito e a implementação de mecanismos de prevenção com maiores chances de eficácia.

Para superar essa dificuldade, alguns autores sugerem que, para lidar com os desafios inerentes dos conflitos contemporâneos, é necessária a adaptação de mecanismos já existentes (Owen Philip Lefkon 2003:737, Aggestam 2003:21), ou a adoção de um *novo* instrumental que reexamine as presunções tradicionais (Schnabel Albrecht 2004:110, Hume 2000:24). De uma maneira ou de outra, deve-se elaborar uma reforma na mentalidade dominante, de modo a incorporar duas mudanças que até pouco tempo atrás eram praticamente inquestionáveis: (i) a

²² Outras pesquisas que seguem a mesma estimativa, a exemplo de Mary Chinery-Hesse, “Crafting the UN High-level Panel Report: An Insider’s Perspective” in Adekeye Adebajo e Helen Scanlon (eds.), *A Dialogue of the Deaf*. Fanele: Centre for Conflict Resolution, 2006, p.53.

agenda de segurança internacional em geral obriga os estudiosos do pós-Guerra Fria a se voltarem para as mazelas dos conflitos intraestatais, e não apenas dos interestatais; e (ii) a agenda específica de prevenção provoca uma mudança quanto ao *timing* de reação do terceiro interessado: a regra de ser reativo sofre cada vez mais pressões para ser pró-ativo ou, por outras palavras, busca-se transformar a cultura de resolução em uma cultura de prevenção (Lefkon 2003:737).

O conceito de prevenção de conflitos continua “subdesenvolvido, subvalorizado, efêmero e altamente vago” e, na prática, quando se fala em medidas preventivas implementadas, têm-se resultados geralmente mesclados, sendo poucos e ambíguos os casos de sucesso no pós-Guerra Fria, enquanto é extenso o catálogo de ações fracassadas ou de oportunidades perdidas (CCPDC 2001b:27)²³. Apesar disso, não se pode negar a relevância da evolução e consolidação do conceito de prevenção, o que deixa patente a preocupação de alguns atores internacionais com o apelo moral e eventualmente político da questão. Nesse sentido, a despeito da falta de consenso entre os autores, saber que há métodos plausíveis e implementáveis de prevenção aumenta o nível de conforto dos tomadores de decisão, assim diminuindo o risco e o problema da falta de vontade política (Lund 2004:137).

O avanço do discurso de prevenção também dá origem a uma cultura ou mentalidade que pode permitir que o conceito venha a se transformar em *norma*:

“A retórica que rodeia as normas pode ser tão importante quanto à prática. A retórica dá apoio a uma norma quando as prescrições contidas na norma se tornam o foco da atenção política, através das mudanças na retórica, no discurso ou no comportamento. Então, atores podem se referir a uma norma para motivar e mobilizar ações coletivas, e para justificar ações” (Annika Björkdahl 2002:137)²⁴.

Assim, embora haja diferentes expressões para um conceito que é promovido por uns e contestado por outros, as discussões são relevantes pela produção do conhecimento e pela possibilidade de serem consideradas um passo em direção a uma ação mais concreta.

²³ Tradução livre de: “Yet, in practice, conflict prevention has remained underdeveloped, undervalued, ephemeral, and largely elusive” (CCPDC 2001b:27).

²⁴ Tradução livre de: “The rhetoric surrounding norms may often be as important to study as actual practice. Rhetorical support is given to a norm when the prescriptions embodied in the norm become, through changes in rhetoric, discourse or behavior, a focus of political attention. Actors may then refer to a norm to motivate and mobilize joint actions, and to justify actions” Björkdahl 2002:137).